

Camou, Antonio Adolfo Marcial; González, Giselle

¿Descentralizados y Coordinados? Notas sobre la gobernabilidad de los procesos de territorialización de la producción de conocimiento

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

Cita sugerida:

Camou, A.; González, G. (2014). *¿Descentralizados y Coordinados? Notas sobre la gobernabilidad de los procesos de territorialización de la producción de conocimiento. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:*
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4380/ev.4380.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

¿Descentralizados y Coordinados? Notas sobre la gobernabilidad de los procesos de territorialización de la producción de conocimiento: El caso del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) de la región bonaerense (2003-2013)

Antonio Camou (IdIHCS/UNLP-UdeSA)

antoniocamou@yahoo.com.ar

Giselle González (IdIHCS/UNLP-CONICET)

ggonzalez72@gmail.com

RESUMEN

La investigación estudia la vinculación entre toma de decisiones y producción de conocimiento especializado en los procesos de elaboración de políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires (2003-2013). Parte de un enfoque sociopolítico e institucional, sitúa el análisis en el marco de un debate en torno a distintas formas de organización *multinivel* y aplica esta mirada al examen de un caso en territorio bonaerense: el Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES). El enfoque elegido permite distinguir los cursos de decisiones específicas que adoptan las autoridades estatales en un territorio dado e indagar la trama sociohistórica y política que constituyen las cuestiones públicas. Las experiencias de descentralización observadas a nivel internacional muestran que estas dos dinámicas merecen ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones y mutua influencia. La *hipótesis general* señala que el papel que juega el conocimiento experto en el proceso sociopolítico por el cual se debaten, aprueban y ejecutan las decisiones estatales en el nivel subnacional incide significativamente en la calidad de las políticas públicas. Luego de una discusión inicial sobre el marco analítico el trabajo focaliza en los problemas de territorialidad que plantean los procesos de producción de conocimiento en su vinculación (o no) con los procesos de toma de decisiones. Se concluye con unas breves reflexiones de índole más general.

PRESENTACIÓN

Las notas que componen este trabajo están relacionadas con una investigación de más largo aliento. Esta indagación estudia la vinculación entre toma de decisiones y producción de conocimiento especializado en los procesos de elaboración de políticas públicas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (2003-2013). Parte de un enfoque sociopolítico e institucional de las políticas públicas, integra los debates sobre las reformas políticas y las reformas del Estado, y aplica esta mirada al examen comparativo de una serie de casos en territorio bonaerense. Estos casos nos permiten explorar tres focos de referencia con sus respectivas interacciones (sistemáticas en algunos casos, eventuales en otros): el gobierno provincial, la municipalidad de la ciudad de La Plata y la Universidad Nacional de La Plata. El enfoque elegido permite entender los cursos de decisiones específicas tomadas por las autoridades estatales a partir de una consideración –crítica y flexible– de la noción de “ciclo de política pública”, de modo de indagar en la trama sociohistórica y política que constituyen las cuestiones públicas en el marco de dos debates de actualidad. El primero se refiere a la “reforma política”, leída en clave de los desafíos de la gobernabilidad/gobernanza democrática, que aporta una mirada sobre las variables que inciden en el logro de equilibrios dinámicos entre las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz; el segundo debate sobre

las “reformas del Estado” pone atención no solamente sobre su carácter estructural, como relación de dominación y como conjunto heterogéneo de aparatos organizacionales, sino también indaga sobre los procesos de construcción institucional en el marco de los desafíos de la gestión pública. La integración de estas perspectivas posibilita elaborar un circuito de análisis que se resume en una fórmula de indagación: *de la sociedad al Estado –a través de la política- y del Estado a la sociedad –a través de las políticas*. Este circuito de ida y vuelta permite estudiar no solamente el papel de las organizaciones políticas y estatales en la elaboración de políticas, sino también un aspecto menos atendido en la bibliografía: la trama asociativa de la sociedad civil bonaerense (actores, redes y organizaciones del “tercer sector”), en su doble papel de partícipes y/o destinatarios de las políticas públicas. La *premisa básica* del análisis asume que la dinámica política y estatal bonaerense han de ser estudiadas conjuntamente en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. La *hipótesis general* –en concordancia con trabajos desarrollados en la bibliografía internacional comparada- señala que el papel que juega el conocimiento experto en el proceso sociopolítico de deliberación pública, a través del cual se elaboran, debaten, aprueban y ejecutan las decisiones estatales, incide significativamente en la calidad de las políticas públicas.

En estas notas tomamos como caso de análisis el Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) de la región bonaerense y ubicamos su análisis en el marco del debate sobre las condiciones de gobernabilidad/gobernanza. Después de una breve revisión de una perspectiva sociopolítica para el análisis de las políticas (primera sección), ofrecemos un resumen del debate en torno a la caracterización de la gobernabilidad y la gobernanza de las sociedades actuales (segunda sección); allí argumentamos que una noción de gobernanza exclusivamente caracterizada en términos de exigencias de coordinación/cooperación/negociación es insuficiente para garantizar condiciones adecuadas de gobernabilidad si no cuenta con instrumentos capaces de moldear los incentivos -positivos y negativos- de los actores (Mayntz). Para ilustrar este análisis, las secciones tercera y cuarta desarrollan –en una versión muy abreviada de un trabajo mucho más exhaustivo¹- el caso del CPRES bonaerense, donde es posible mostrar que sus atribuciones jurídicas formales sin un correlato efectivo en términos de instrumentos de poder es insuficiente para garantizar la gobernabilidad del sistema de educación superior a escala regional. En otros términos, si “coordinarse es perder poder” (Acuña & Tommasi, 1999), las tareas de coordinación y planificación territorial requieren disponer de algún instrumental que permita hacer efectivas las capacidades que jurídicamente la normativa le ha otorgado a los CPRES para que puedan cumplir cabalmente con sus funciones. La quinta sección recoge algunas reflexiones finales y adelanta nuevas líneas de indagación.

I) UNA PERSPECTIVA SOCIOPOLÍTICA PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nuestro enfoque parte de una mirada centrada en la dinámica sociopolítica e institucional de las políticas públicas. De acuerdo con una caracterización clásica, una

¹ El examen del CPRES propuesto para el territorio bonaerense se inscribe en el marco de un análisis previo desarrollado en la tesis doctoral de Giselle González (2013), dirigida por Antonio Camou y Mercedes Di Virgilio. La tesis se titula: “El gobierno territorial de la educación superior: El rol del Consejo de Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011)”. Escuela de Educación, Universidad de San Andrés. Online en: <http://190.220.3.38:8080/jspui/handle/10908/2545>

política pública (o estatal) puede ser caracterizada como un curso de decisiones específicas tomadas por autoridades estatales para enfrentar una cuestión de la agenda pública (Oszlak & O'Donnell, 1984; Tamayo Saéz, 1997). Con base en esta caracterización, como lo ha recordado Aguilar Villanueva (1992), una larga tradición de estudios sobre las políticas públicas ha distinguido entre el estudio de la política (*politics*) y el análisis de las políticas (*policies*); en el primer caso, para hacer referencia al entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre actores estratégicos en una sociedad; mientras que en el segundo ámbito, se hace referencia a las condiciones más específicas de elaboración y puesta en práctica de los cursos de acción estatal. En un sentido importante, ésta distinción analítica sigue siendo válida, pero su tajante división convertida en una nueva dicotomía puede llevarnos por mal camino. Por tal razón, hemos tratado de mantener unidas las consideraciones propias de la “*politics*” junto con el estudio de las “*policies*”, puesto que en la práctica, las coaliciones de apoyo político a una reforma están directamente ligadas a un diseño o a una implementación particular de esa reforma, y de manera complementaria, cambios en el diseño o en las estructuras organizacionales que participan en una iniciativa estatal pueden modificar los elementos o el carácter de una posible alianza de apoyos. De este modo, siguiendo algunas de las más reconocidas contribuciones de una serie de autores contemporáneos del análisis de políticas –como Charles Lindblom (1991) o Graham Allison (1993), entre otros-, complementadas con una lectura “neo-institucional” de los *lazos intrincados* entre política/s, actores e instituciones, tal como podemos encontrar en autores como Peter Hall (1986), Peter Gourevitch (1986), Stephan Haggard y Robert Kaufman (1992 y 1995) o en Joan Nelson (1994), en esta investigación se plantea la consideración combinada de los aspectos más específicos del diseño institucional y organizacional de los instrumentos de políticas, junto con la consideración de los factores políticos (grupos, intereses, ideas, valores, relaciones de poder, etc.) que influyen en la dinámica de todo el ciclo de políticas.

Asimismo, un elemento adicional a considerar es el análisis de la “interfaz” conflictiva (Acosta, 2000) entre los diferentes niveles de gobierno (Wright, 1997), esto es, ver cómo una serie de iniciativas cuyos diseños y objetivos han sido establecidos a nivel del Estado nacional son puestos en práctica en ámbitos políticos e institucionales específicos –con su historia, su entorno, sus conflictos, sus relaciones- por los propios actores involucrados: qué dinámicas se generan, qué nuevos procesos de cambio se producen, qué acuerdos y qué rechazos, qué adaptaciones reales o qué aceptaciones ritualistas se ponen en juego (Robert Merton: 1987; Albert Hirschman: 1977; Pressman y Wildavsky: 1998). En este sentido, nuestro abordaje no sólo apunta a estudiar cómo, y por qué, “grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland” por razones de diseño, sino que prestará especial atención a toda una amplia gama de “microfísicas” de resistencia al cambio institucional, esto es, poderes, feudos, capilaridades, pequeños intereses cristalizados, posiciones, privilegios, ventajas institucionales que se perpetúan y que se reproducen por debajo o por detrás de cualquier intención general de reforma. De aquí la necesidad de pensar a una larga cadena de interfases conflictivas que van desde las más amplias iniciativas de nivel nacional, pasando por las dinámicas de cambio del nivel provincial, hasta llegar a la más pequeña concreción política e institucional de una *microfísica de las reformas*.

Ahora bien, consideramos necesario estudiar los cambios operados en los procesos de elaboración de políticas públicas como parte de un proceso de cambios de más largo aliento, y de mayor envergadura, que han experimentado las sociedades

latinoamericanas durante las últimas dos décadas. Más precisamente, estas transformaciones no pueden ser desligadas de los cambios en la matriz de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, tanto fronteras hacia adentro como en lo relativo a un entorno internacional y transnacional profundamente cambiante. En buena medida, la perspectiva introducida por las nociones de gobernabilidad/gobernanza democrática puede ofrecernos un punto de vista útil para orientarnos en el análisis de estos cambios y desafíos.

En base a estas consideraciones, habría que alejarse de una interpretación demasiado restrictiva de las reformas político-estatales, la cual ve en ese proceso, solamente, una cuestión de mera “reingeniería” del aparato administrativo del Estado o de una modificación “técnica” de la estructura legal del sistema político (aunque ambos elementos tengan mucha importancia). En la medida en que el Estado ha de ser pensado, tanto como momento culminante de las relaciones sociales de dominación cuanto como estructura institucional, nos enfrentamos al hecho por demás obvio del carácter político, interesado y conflictivo de todo programa de reformas político- estatales, las cuales serán a su vez, causa y efecto del proceso de redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Es en este marco en el que toman plena significación tanto las estrategias de cambio institucional como las resistencias, adaptaciones o asimilaciones defensivas de los distintos actores involucrados.

Finalmente, y derivado de lo anterior, tratamos de desarrollar una lectura crítica del Estado, de la dinámica de las reformas político-estatales, y de su especificidad en los niveles “subnacionales” de gobierno. De acuerdo con esta mirada, el Estado ha de ser siempre pensado, al menos, en *dos niveles analíticos diferentes*: como relación social de dominación y como aparato institucional (Oszlak y O'Donnell, 1984). De este modo, las reformas se darán en ambos niveles, en un caso, redefiniendo la matriz de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, con sus respectivos actores estratégicos; en otro, transformando la estructura y la dinámica organizativa y de gestión del aparato público. Por lo tanto, cada intento de reforma, y en particular nos interesarán aquellas reformas del aparato estatal que caen bajo el rótulo de “segunda generación”, desde la macro desregulación de la economía hasta las pequeñas transformaciones organizacionales de un Departamento o una agencia municipal, constituirá un espacio de lucha donde se decidirán cuestiones de poder, intereses o visiones contrapuestas. En sintonía con esta visión, corresponde aclarar que utilizar las calificaciones de “primera” o “segunda” generación de reformas no significa que ignoremos el hecho de que los Estados latinoamericanos han encarado en diversos momentos de su historia procesos masivos de transformación de sus estructuras organizativas; tampoco significa que aceptemos una periodización estricta por etapas a la manera de compartimientos estancos; más bien, nos limitamos a seguir el uso que muchos documentos de los organismos internacionales ayudaron a generalizar. En tal sentido, mientras la *primera generación* de reformas estaba centrada en la reestructuración de las relaciones entre Estado y mercado, en términos de una redefinición de las respectivas esferas de influencia, la *segunda generación* se ocupa -principalmente- de las mejoras en términos de calidad institucional, en particular, de aquellas áreas de política que son funciones indelegables del Estado (justicia, seguridad, educación, marcos regulatorios orientados a la competencia, etc.). Asimismo, corresponde señalar el carácter artificioso de una reforma “total” y definitiva, o en otras palabras, alejarse del mito de que la “segunda” reforma estatal es la última reforma necesaria. Por el contrario, a lo que apuntamos es a comprender la mayor o menos capacidad de las propias instituciones estatales para

desarrollar estrategias permanentes (políticas, institucionales, técnicas y administrativas) de desarrollo y adaptación a situaciones futuras siempre cambiantes

En este contexto de preocupaciones, ocupa un espacio central el estudio de la dinámica político-estatal en los niveles “subnacionales” de gobierno, con particular referencia al ámbito provincial. Como se sabe, en los últimos años hemos leído caudalosos ríos de tinta sobre los problemas de las reformas estatales a nivel nacional; también se han desarrollado sólidas y sugerentes líneas de trabajo sobre la problemática de los gobiernos locales; pero los Estados provinciales han despertado una menor atención. Recién en los últimos tiempos ha comenzado lentamente a cubrirse este vacío de una temática clave, tanto para entender la dinámica política del país, como para comprender el oscuro destino de una parte substancial del presupuesto público. En este sentido, los distintos casos a estudiar nos ofrecen enfoques y reflexiones teórico-metodológicas para desagregar nuestra mirada sobre el Estado, tanto en sus múltiples agencias y áreas de intervención, como en lo que hace a los diferentes niveles de gobierno. Contribuir a *transformar los procesos de descentralización territorial en el marco de la provincia de Buenos Aires en objetos de investigación* es una ambición no menor de la investigación que buscamos emprender.

II) ¿DE LA GOBERNABILIDAD A LA GOBERNANZA?

Según se sabe, las preocupaciones asociadas a la noción de *governabilidad* comenzaron a ingresar en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, junto con la crisis de las economías desarrolladas, la creciente diferenciación de las sociedades complejas, el surgimiento de nuevos movimientos e identidades sociales, y la parábola declinante del Estado de Bienestar. En América Latina, por su parte, la discusión sobre el tema estuvo enmarcada por tres abigarrados procesos que comenzaron a desarrollarse durante las décadas de los setenta y ochenta: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas. En este contexto, el debate latinoamericano fue animado por recurrentes experiencias traumáticas que atravesaron las jóvenes democracias del subcontinente. De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad -o la desatención- para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales al interior de los poderes republicanos, la irrupción de la violencia (ya sea de carácter social, organizada con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), o la erosión de la legitimidad democrática debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de “ingobernabilidad” en los países latinoamericanos durante los últimos años².

Ahora bien, a pesar de esta creciente centralidad de los problemas de gobernabilidad en la región, los perfiles del debate político y académico siguen siendo todavía borrosos, y es habitual que gobierno y oposición, o que analistas políticos con diferentes simpatías ideológicas, hagan un uso discrecional del término. Como ha señalado Gianfranco

² Un resumen de este itinerario se encontrará en Camou (2010).

Pasquino (1988), "marcado por implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras, el término se presta a múltiples interpretaciones"; por tal razón, agrega, "no es tarea fácil extraer de la literatura especializada, vasta pero poco sistematizada, amplia pero a menudo confusa, hipótesis claramente planteadas". Quizá podríamos decir que el principal acuerdo entre los autores que han tratado el tema de la gobernabilidad con algún detalle es que *no* hay acuerdo sobre su significado.

En estas páginas partimos de la premisa según la cual la falta de claridad conceptual en la problemática de la *gobernabilidad* (a lo que se agrega desde hace unos años los debates en torno a la *gobernanza*) depende fundamentalmente (aunque no exclusivamente) de la combinación, o quizá más bien de la yuxtaposición, de *tres* diferentes tradiciones teóricas y valorativas que convergen desde lejanos tiempos y que se disputan en la actualidad un mismo campo semántico. Esas tradiciones son, centralmente, la de la "razón de estado" y su continuidad en términos del modelo del gobierno eficaz; la tradición del "buen gobierno"; y la del problema de la estabilidad y el orden político en las sociedades en cambio.

Por de pronto, una recurrente dificultad con que nos enfrentamos al tratar de definir la noción de gobernabilidad se origina en el reconocido carácter multidimensional de la misma; lo que nos obliga no sólo a definir esas dimensiones con alguna precisión, sino también a clarificar el modo como se articularían en una caracterización -analíticamente consistente y empíricamente contrastable- de la categoría más compleja que conforman. Como si esto fuera poco, debemos agregar el hecho de que las dimensiones analíticas que han sido habitualmente reconocidas como constituyentes de la gobernabilidad (en particular: legitimidad, eficacia/eficiencia y estabilidad), no son términos simples ni de fácil caracterización, sino que revisten, a su vez, un carácter esencialmente "controvertible" (Gallie, 1964), el cual se traslada consecuentemente a la propia noción de gobernabilidad, dificultando notablemente la tarea de arribar a una definición consensuada.

De este modo, y siguiendo a Norberto Bobbio (1990), ya sea en su "uso sistemático", como categoría analítica para estudiar el estado, calidad o propiedad del ejercicio del gobierno, en su "uso histórico", como término que describe un conjunto de rasgos y procesos que abarcan períodos de mediana duración (por caso, el "paradigma de gobernabilidad" de la segunda posguerra europea), o en su "uso axiológico", como un modelo para evaluar el ejercicio del poder político con base en criterios normativos, la tarea de definir un concepto como el de gobernabilidad supone cargar con las tensiones analíticas, pero también políticas, que su caracterización nos depara. En cierta manera podríamos decir que, al igual que Sartori sobre la idea de democracia, la noción de gobernabilidad "tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa", en la medida en que el debate sobre la misma "está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores" (Sartori, 1989: 27).

En vistas de estas dificultades algunos autores se han mostrado comprensiblemente escépticos a la posibilidad de alcanzar una definición rigurosa de gobernabilidad, e incluso han sugerido su abandono como categoría analítica útil para el estudio de los fenómenos políticos. Sin embargo, podría decirse que este hábito escéptico es el que ha rodeado desde siempre a otros conceptos -igualmente multidimensionales y controvertibles- tales como "modernización", "desarrollo", "bienestar", etc. En todo

caso, parece difícil, y desaconsejable, abandonar ese tipo de categorías, entre otras cosas porque establecen puntos de mira "integradores" para el análisis de los problemas de sociales y políticos, aunque su mismo carácter haga difícil la tarea de operacionalizarlos de manera precisa. De hecho, quizá uno de los atractivos teóricos que conlleva la problemática de la gobernabilidad sea el de tratar de articular analíticamente, con vistas al examen empírico de gobiernos realmente existentes, un conjunto de conceptos, como los de *estabilidad*, *legitimidad* y *eficacia* (efectividad o eficiencia), que han venido conformando el cauce principal de la reflexión política desde lejanos tiempos.

En tal sentido, podríamos decir que al examinar algunas definiciones de gobernabilidad, en particular aquellas que han circulado en América Latina en las últimas décadas, encontraremos que algunos autores enfatizan ciertos elementos que acercan su definición a una *propiedad*, una *cualidad* o un *estado* de la relación de gobierno. Veamos algunos ejemplos de cada una de estas tres miradas sobre la cuestión.

En primer lugar, autores como Juan Rial han señalado que, en una primera aproximación, por gobernabilidad entenderíamos "la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad" (1988: 11). En este caso, la gobernabilidad parece recortada a la medida de una *propiedad* específica de los sistemas políticos (incluyendo a los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes): la eficacia (efectividad o eficiencia) para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados³.

En este caso, la problemática de la gobernabilidad está especialmente vinculada a las cuestiones de la eficacia, y su matriz de análisis se entronca la tradición de la Razón de Estado. Así, para la tradición intelectual inaugurada en los albores de la modernidad por el pensamiento de Maquiavelo, la cual se prolonga en un vasto arco de pensamiento plurisecular que pasa por Max Weber y todas las vertientes del "realismo político", para llegar en nuestros días a autores como Niklas Luhmann, el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del "grado de gobierno" sobre una sociedad⁴. En la actualidad, esta corriente tiende a pensar la gobernabilidad como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados (eficacia) al menor costo posible (eficiencia).

Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos "costos", es claro que el primer objetivo de un sistema es su propia supervivencia, aunado al esfuerzo por aumentar su capacidad operativa. En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad -entendida en este sentido restringido como grado de gobierno eficaz/eficiente- y la conocida noción weberiana de dominación (Weber, 1987). De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato gubernamental, diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento, o al menos aceptación social, a una

³ Una definición similar se encontrará en García Delgado (1991). En un sentido semejante Atul Kohli define la gobernabilidad como la "capacidad estatal para gobernar" (1990: 23).

⁴ La distinción entre "grado de gobierno" y "forma de gobierno", crucial para esclarecer la tensión entre gobernabilidad y democracia, la tomo libremente de (Huntington, 1972).

decisión política tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.

En segundo lugar, desde una perspectiva diferente, un autor como Ángel Flisfisch nos dice: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la *calidad* del desempeño gubernamental a través del tiempo -ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos-, considerando principalmente las dimensiones de la "oportunidad", la "efectividad", la "aceptación social", la "eficiencia" y la "coherencia" de sus decisiones (1987: 113-114). En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado *legítimo* por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (1993: 13. *Cursivas nuestras*).

Desde esta perspectiva, la percepción de los problemas de gobernabilidad se ha vinculado a otra lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la "legitimidad" de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno"⁵. Desde los días de Solón, Platón y Aristóteles, ha dicho Karl W. Deutsch,

...pasando por los de San Agustín, John de Salisbury, Jean-Jacques Rousseau y John Locke, hasta los de John Rawls, en la actualidad, los pensadores políticos han tendido a hacer de la justicia racional el objeto principal de su investigación, entendida ésta como justicia distributiva, o sea, dar a cada quien lo suyo, o como lo que hoy podríamos llamar 'justicia funcional', es decir, otorgar a cada miembro de la sociedad aquello que lo conduzca a un fin primordial de común aceptación (1981).

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la estrecha conexión entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la *calidad* de la acción gubernamental. Una premisa básica de esta vertiente es el talante crítico con el que enfrentan los supuestos de la tradición de la gobernabilidad como ejercicio eficaz/eficiente del poder. En tal sentido, señalan que conceptos como los de 'poder' o 'eficiencia' no pueden ser definidos en términos funcionales objetivos, sino que descansan en la asunción de una constelación de valores que es preciso explicitar, y en su caso, revisar. Como ha señalado Steven Lukes, al considerar distintas caracterizaciones de la problemática del poder,

...un rasgo común a estos... enfoques de poder es su carácter evaluativo, todos ellos surgen de una perspectiva moral y política particular y operan dentro de ella... Ciertamente..., el poder es uno de esos conceptos que dependen inevitablemente de los valores. Con esto quiero decir que tanto su definición como cualquier uso que de aquél se quiera hacer, una vez definido, van ligados indisolublemente a una determinada serie

⁵ Para un análisis de la cuestión del "buen gobierno" puede verse el trabajo de Norberto Bobbio, "¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?, en (Bobbio, 1984). Para el caso latinoamericano, Edelberto Torres-Rivas ha destacado este componente de la problemática de la gobernabilidad en distintos trabajos (1993^a y 1993b).

de supuestos acerca de valores -probablemente no reconocidos- que predeterminan su ámbito de aplicación empírica (1985: 28).

En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción sistémica -en particular aquellas referidas a la esfera económica-, se han enfatizado las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. De acuerdo con esto, una gobernabilidad "progresiva", que supere e integre a una más limitada gobernabilidad "sistémica", debería "recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva" (Calderón & Dos Santos, 1994: 2).

En tercer lugar, nos encontramos con la más conocida de las referencias a la problemática de la gobernabilidad debida a los autores del Reporte Trilateral, y que pasa por ser el "esquema interpretativo básico" de la cuestión. Para los autores trilaterales, la llamada "crisis de gobernabilidad" puede ser caracterizada, al menos grosso modo, como un *estado* de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas societales ("sobrecarga") respecto de las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. Así, se adelanta en la Introducción del famoso *Reporte*, "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca" (1975: 9)⁶.

A diferencia de las dos vertientes conceptuales anteriores, podríamos decir que esta tercera corriente ha focalizado su atención en el antiguo problema del orden político, leído en términos de la cuestión de la "estabilidad"⁷. En este marco, de acuerdo con una definición habitual, podemos entender por estabilidad política "la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo". No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la "inmovilidad" o el "estancamiento"; de este modo, para que un sistema sea estable -señala Leonardo Morlino- "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente" puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir"⁸.

A estas controversias en la caracterización de la noción de *gobernabilidad* se han agregado los debates más recientes -especialmente impulsados por algunos organismos multilaterales desde la década de los '90- en torno a la definición de *gobernanza* y sus respectivas relaciones con el más clásico concepto de *gobernación*.

⁶ El concepto de "sobrecarga" (overload) fue desarrollado por la teoría sistémica de la política entre las décadas del '50/'60 del siglo XX (Easton, 1989: 165).

⁷ La idea según la cual el debate sobre la gobernabilidad constituye, al menos parcialmente, una continuación de los estudios sobre la "estabilidad política" se encuentra en el trabajo de (Schmitter, 1988: 354). Alcántara ha expresado una opinión semejante (1994: 16).

⁸ Hemos tomado esta caracterización de la estabilidad de Leonardo Morlino, "Estabilidad política", en Norberto Bobbio & Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, pp. 601-609. Ernesto Garzón Valdés (1992) ofrece una definición más elaborada: "Un determinado sistema político (S*) es estable si y sólo si en determinadas circunstancias (C) tiene la tendencia (disposición) a reaccionar de forma tal de mantener su identidad (Ri)".

Sin entrar en mayores detalles, en estas notas entenderemos por *governabilidad* una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como un equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los distintos actores y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz. Mientras que podemos hablar de *governanza* como el entramado de reglas y prácticas (estructuras y procesos) que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una organización, institución o cualquier unidad social. En otros términos, mientras la *governanza* tenderá a ser considerada en nuestro análisis como una trama institucional de prácticas, y la *governabilidad* como una resultante de conflictos, consensos y equilibrios entre actores, las acciones efectivas de planeación, ejecución e implementación de decisiones por parte de las autoridades competentes, será la mediación política productiva entre ambas; esto es, la *governabilidad* no será considerada solamente como una función institucional de la “estructura de *governanza*”, sino que asumiremos que los actores sociopolíticos concretos tienen capacidades para tomar decisiones con variables grados de autonomía, y que son capaces de transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones.

Partiendo de la distinción de Renate Mayntz, en su acepción más amplia, la *governanza* (*governance*) hace referencia a las “diferentes formas de coordinación de la acción”, ya sea mediante jerarquías, mercados o comunidades; mientras que la noción más específica, se refiere a un tipo de proceso de toma de decisiones “opuesto al del gobierno jerárquico”, esto es, que establece un modo de ejercicio del gobierno más ligado a instancias de negociación, coordinación o cooperación entre múltiples actores de un campo de políticas (Mayntz, 2006). Con base en esta segunda acepción, autores como Aguilar Villanueva avanzan en una tesis más controvertida y desafiante que valdrá la pena considerar en nuestra exploración. A su entender, el punto original de este concepto “consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir su sociedad; dicho de otro modo, la *governación* en solitario del gobierno habría “perdido sentido y eficacia”, en la medida en que asistimos “al tránsito de un centro protagónico a un sistema de *governación*, en correspondencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad contemporánea” (2006: 135/6).

De acuerdo con Aguilar, el “concepto o el enfoque de *governación/governanza* integra y rebasa la problemática de la (in)*governabilidad* y ...representa un enfoque más productivo heurística y políticamente” (p.38). En este sentido, nos dice, “entiendo por *governación/governanza* el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (p. 90). Y agrega, el concepto de “nueva *governanza* consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (p.99).

Sin duda, Aguilar capta con agudeza todas las transformaciones estructurales que hacen hoy insuficientes las herramientas clásicas del gobierno para gobernar (verticalmente) la sociedad, y de allí la necesidad de establecer vínculos (horizontales) de asociación y coordinación con actores y organizaciones privadas o sociales, domésticas o transnacionales. Pero en su afán de destacar la novedad de la problemática quizá desplaza excesivamente a un segundo plano el problema clásico y específico de la *governación*,

tanto antigua como contemporánea, es decir, el ejercicio de la dirección deliberada de la sociedad a través del medio poder. En otras palabras, el nudo gordiano del conflicto social, político o económico, a veces hay que cortarlo con la espada, con el poder de un Estado que obliga verticalmente a que se tome un curso de acción y no otro; no siempre se puede concertar, no siempre podemos coordinarnos horizontalmente, no siempre podemos articularnos en red, pero sin embargo siempre es necesario tomar decisiones jurídicamente vinculantes para el conjunto social sustentadas –en última instancia- en la amenaza o el ejercicio de la fuerza. En este punto, el enfoque de Mayntz parece más equilibrado para entender un ámbito de políticas donde sin contar con instrumentos concretos de poder se hace difícil orientar conductas de actores o el comportamiento de las organizaciones (Camou, 2010).

LA ACTUACIÓN DEL CPRES EN EL TERRITORIO BONAERENSE⁹

El CPRES se crea en la vigente Ley de Educación Superior 24.521/95 (Artículos 10, 71 y 72) luego de un proceso de fuertes debates en torno a la forma de concebir el sistema de enseñanza superior en la Argentina. Se piensa como un instrumento de política activa a cargo del Estado nacional. Su origen puede entenderse en el marco de un proceso de políticas orientadas al mejoramiento del sistema de educación superior y a la adecuación de sus programas académicos y científicos.

En una investigación previa (González, 2013) se definió que el texto de la Ley permite visualizar al CPRES como el arreglo institucional que surge de la transacción entre dos perspectivas políticas: una autonomista y otra de mayor regulacionismo estatal. En este marco del debate se comprende la incorporación del CPRES como un instrumento de política pública, generando espacios para una mayor regulación ministerial en el sistema de educación superior. Sin embargo, en el nivel institucional, se profundizaba la autonomía de las universidades nacionales en su aspecto económico, autorizándolas a cobrar tasas y servicios (garantizando lo intangible de esos ingresos), a establecer los salarios del personal docente y no docente y facultándolas para dictar normas restrictivas al ingreso. Entonces, el CPRES tiene el propósito inicial de generar espacios de planificación pero en un marco de respeto a la autonomía universitaria.

El diseño institucional que instituye a la figura del CPRES se caracteriza por un enfoque de planificación descentralizada y regional, con alto nivel de autorregulación del sistema. Según resume un funcionario que participó del proceso de creación del CPRES:

En ese contexto el CPRES se propone como uno de los mecanismos interinstitucionales de coordinación sistémica (educación superior como un conjunto mayor que educación universitaria). Esto es, asignándole la concertación integral del sistema de educación superior que comprende a dos subsistemas: el de educación universitaria (pública y privada) y el de

⁹ Esta sección surge del análisis de datos presentado en el trabajo de tesis doctoral titulado “El gobierno territorial de la educación superior: el rol del Consejo de Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011)” desarrollado por Giselle González bajo la dirección de Antonio Camou y Mercedes Di Virgilio. A fin de comprender la institución del CPRES se integraron datos provenientes de fuentes primarias y secundarias. El análisis de fuentes primarias contempló 16 entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios técnicos y políticos que históricamente participaron del funcionamiento del CPRES. Entre las fuentes secundarias se cuenta el análisis de normativa oficial, documentos grises del Ministerio de Educación de la Nación, artículos periodísticos, académicos y estadísticas.

educación superior no universitaria (Institutos de Enseñanza Terciaria, Formación Docente y Técnica).

La decisión de crear los CPRES estuvo motorizada por razones técnico-políticas vinculadas a la necesidad de fortalecer la capacidad organizativa de “territorios” para el desarrollo de sistemas sociales, culturales y productivos locales configurando una red de instituciones de educación, institutos de investigación y empresas conectadas con el tejido social e institucional de cada localidad o región. En palabras de un Secretario de Política Universitaria de los noventa:

Los CPRES constituyeron un instrumento de política universitaria activa, que incluía múltiples medidas e instrumentos de política: ampliación de la autonomía institucional (mayores facultades de las instituciones para crear carreras); incorporación de la evaluación de la calidad, mayor autarquía económico financiera, etc. La LES incorporó a los CPRES como uno de los mecanismos interinstitucionales de coordinación sistémica, incorporando a su quehacer una visión más sistémica (educación superior como un conjunto mayor que educación universitaria).

Este mismo sentido es el que le otorga un ex funcionario técnico del CPRES al afirmar que:

El CPRES se constituye como un espacio de acuerdo político, de aplicación de algunas políticas acordadas entre nación y provincias, entre las universidades y las provincias y básicamente en la propia ley tienen una función de articulación y de coordinación pero no de decisiones políticas. Aunque sea necesario reconocer su participación ‘indirecta’ en el gobierno del sistema a través de la representación que el CPRES ejerce en el CU (...). Dichas funciones le han sido otorgadas en el marco de un programa de regionalización que respetó la tradición argentina de regionalización. Es decir, el caso del NOA y el NEA, por ejemplo, son regiones clásicas de la Argentina y después se utilizaron algunos criterios de regionalización que ya existían en el Estado Nacional con otros organismos, como por ejemplo, la regionalización que tiene el CFI, la que tiene el Ministerio del Interior (...). De todos modos, el Ministerio de Educación tiene al menos dos regionalizaciones diferentes. Las diferencias siempre pasan por dónde uno pone algunas provincias, según el área central de un país. Pero en definitiva, para regionalizar el CPRES los criterios que se adoptaron reprodujeron las diferencias que ya existían en otros organismos nacionales, sumado a otros criterios de facilitar la conformación de esos espacios, como por ejemplo ocurrió con el CPRES Metropolitano, que no es una región tradicional de la Argentina, conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y toda el área del Conurbano que a su vez seccionalmente pertenece a la Provincia de Buenos Aires y de hecho la Provincia de Buenos Aires siempre reclamó que en el CPRES Metropolitano estuvieran todas las universidades con sede en la Provincia.

Bajo estos propósitos de regionalización, la vigente Ley dispone la división del territorio nacional en siete regiones CPRES y la atribución de capacidades jurídico institucionales específicas para la articulación, coordinación y planificación de la oferta – como recurso para orientar la demanda hacia ciertas áreas de vacancia- en el nivel superior. El CPRES bonaerense compone este esquema de regionalización junto con otros seis CPRES: el metropolitano, noroeste y noreste argentino, centro oeste, centro este, y el CPRES sur.

En el marco de la perspectiva que ofrece su contexto de creación, se examina el caso particular del CPRES bonaerense. El análisis se sustenta en cuatro ejes o categorías: a)

las funciones desarrolladas y análisis del sistema decisorio, b) la estructura y miembros, c) las temáticas tratadas, los productos y mecanismos de concertación, y d) los actores que participan de las reuniones: identificación y caracterización de sus intereses y conflictos y atribuciones e intervención/interpelación de otros actores en el proceso de toma de decisiones.

a) Misión y funciones. La misión y funciones del CPRES bonaerense así como también los aspectos que hacen a su funcionamiento están reglados por la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95, por la Resolución 602/95 y por el Decreto 1047 del año 1999. De acuerdo con la vigente LES y la Resolución 602/95 la misión del CPRES consiste en actuar como órgano de coordinación, articulación y consulta de sistema universitario y no universitario. El Decreto 1047/99 amplió el ámbito de intervención del CPRES no sólo por la inclusión de nuevas funciones consultivas de carácter no vinculante para definir la conveniencia y pertinencia de crear nueva oferta educativa a nivel regional sino también para la implementación de esta normativa. De este modo, el CPRES adquirió protagonismo en el sistema de decisiones orientado a evaluar la creación de nuevas sedes, subsedes o extensiones áulicas en el ámbito universitario.

b) Estructura y miembros. El CPRES bonaerense tiene una sola jurisdicción: el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. En términos territoriales, la Provincia de Buenos Aires está compuesta por dos regiones: los partidos que componen el conurbano bonaerense y el interior de la Provincia. El territorio sobre el que se organiza el CPRES bonaerense comprende únicamente el interior de Buenos Aires sin incluir al Conurbano Bonaerense, que forma parte junto al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del CPRES metropolitano.

La región comprendida en el CPRES bonaerense se compone de 110 partidos, lo cual significa que en las reuniones que organiza el CPRES participan un representante de la jurisdicción y regularmente pueden asistir representantes de estos partidos o municipios interesados en la formación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES)¹⁰ a partir de la articulación de instituciones de educación superior (universitarias o terciarias) con las autoridades locales.

Otro grupo de actores que participa en la estructura regular de miembros del CPRES es el que representa a las instituciones universitarias: 19 universidades (13 de gestión pública y 6 de gestión privada), y cerca de 337 instituciones terciarias (no universitarias). Dado que las instituciones de nivel terciario no tienen representación legal en el CPRES, es la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires la autoridad encargada de representar sus objetivos e intereses en las reuniones en función de su responsabilidad técnico-administrativa.

De acuerdo con los testimonios relevados, los actores que efectivamente participan en las reuniones del CPRES bonaerense son: la máxima autoridad educativa nacional, las universidades privadas, y en menor medida las universidades nacionales. Estos testimonios y también las actas de reunión dan cuenta de una ausencia característica de las autoridades educativas del nivel subnacional.

¹⁰ Los Centros Regionales de Educación Superior (CRES) se configuran como una herramienta de política pública que crea en 2009 el Ministerio de Educación Nacional a través de la SPU para ampliar el acceso a la educación superior en regiones donde no existe oferta pública para este nivel, y donde se articulan o reúnen autoridades de distintas jurisdicciones educativas (Nación, provincia y municipios).

En relación a la participación de la máxima autoridad educativa nacional, se destaca la presencia de funcionarios de la SPU con experiencia en materia educativa y además con alto perfil político. El nivel subnacional de gobierno no tiene una presencia continua en el CPRES bonaerense. Sus representantes no asisten a las reuniones o asisten poco. Esta ausencia es vista como un problema por otros actores del sistema universitario en función de la responsabilidad económica y administrativa que ejerce la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia sobre las instituciones de educación superior no universitarias en términos de su participación como agente de conducción y gobierno del sistema frente a los procesos de expansión territorial. Según la perspectiva que ofrece la Secretaria Académica de una universidad privada:

La jurisdicción participa de un modo muy discontinuo, son más las ausencias que las presencias (...). En muchos casos cuando se debaten temas donde la jurisdicción seguramente tiene algo que decir nosotros decimos justo no hay nadie de la jurisdicción y esas, son cosas que escapan a nuestra posibilidad de decidir. La comisión permanente de evaluación necesariamente debería tener una presencia de la jurisdicción y no la hay. No sabemos bien por qué.

En el mismo sentido, opina un funcionario técnico de la Secretaria Ejecutiva del CPRES en la SPU al ser consultado por su estructura organizativa:

Deberían estar presentes las jurisdicciones provinciales, que en este caso se compone únicamente por la jurisdicción bonaerense (...). Con respecto a la presencia del gobierno de la jurisdicción, no siempre podemos concitar la continuidad. En la última reunión estuvo presente la Directora de Educación Superior y en la anterior también. Pero han pasado períodos largos en los que no asisten.

La ausencia característica de la jurisdicción en el ámbito del CPRES bonaerense, no obstante, contrasta con el desarrollo de un plan más amplio de regionalización y planificación territorial que busca mejorar el diseño político institucional de la Provincia de Buenos Aires y modernizar su gestión pública. La Legislatura Provincial tiene en discusión un proyecto denominado: “Plan de Regionalización. Un Estado inteligente para la Provincia del Futuro” enviado en marzo de 2011 por el Gobernador Daniel Scioli. El plan propone la reforma administrativa general del aparato público y mayor autonomía de los municipios. Este proyecto recupera a la planificación como un instrumento orientador y de conducción de la gestión. Sin embargo, esta experiencia que se desarrolla en el marco de un plan de gobierno no ha convocado y/o involucrado al CPRES en tanto organismo encargado de planificación educativa. Tampoco, ha generado instancias interinstitucionales para la generación de sinergias y acciones colaborativas con otras áreas del Estado, como es el caso de la planificación educativa. En este sentido opina la Secretaria Académica de una universidad privada:

En el ámbito del CPRES nunca ha habido una presentación formal de lo que está haciendo la provincia en materia de regionalización para que el CPRES lo tome en cuenta y forme parte de las políticas del CPRES y de las decisiones que tome el CPRES. Por decirte, cuando se estableció la comisión de mapa de la oferta algunos miembros del CPRES participamos muy activamente haciendo relevamiento tanto de la oferta de las universidades como de la oferta de la jurisdicción. Costó conseguir la oferta de la jurisdicción, pero la conseguimos.

Las universidades nacionales asisten irregularmente, cuando las convoca la comisión de evaluación. Al decir de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

Las únicas reuniones de las que participan son aquellas que se producen para emitir límites a los movimientos interjurisdiccionales, para cuidar su territorio. Para eso ha servido el CPRES históricamente.

Las universidades nacionales en esta región han desarrollado dos tipos de estrategias. Por un lado, se constituyen en los agentes principales de expansión institucional, con la apertura de sedes, subsedes, extensiones áulicas y su asociación con los distintos Municipios u otras instituciones universitarias y no universitarias a través de Centros Regionales. Pero a la vez, actúan restrictivamente, limitando la ampliación de la oferta universitaria con la creación de nuevas carreras, sedes, subsedes y extensiones áulicas cuando éstas son solicitadas por otras universidades. En este marco, las universidades nacionales, siguiendo una lógica de acción corporativa, parecen resguardar sus áreas de influencia institucional, limitando el desarrollo de nuevas ofertas que pudieran afectar la demanda en su territorio.

De acuerdo con los testimonios relevados esta “limitación” sucede sin previas discusiones substantivas en torno a los programas que se presentan para abrir nuevas carreras. Antes bien, en las respectivas reuniones de comisión se emite un voto predeterminado por el mandato institucional sin desagregar ni analizar la información presentada por la institución solicitante en clave de planificación y articulación del sistema educativo. Según expresa un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

El CPRES no se reúne para discutir si las instituciones están pensando en la educación superior ni para pensar en términos de planificación del sistema.

Los actores entrevistados revelan que la existencia de un voto predeterminado, caracterizado por la negociación a nivel personal y la definición de acuerdos discrecionales entre los actores universitarios, limita la posibilidad de construir capacidades institucionales y el fortalecimiento de mecanismos formales de concertación. Según el funcionario previamente citado:

Si se discute la creación de una extensión de la UBA en Madryn o una extensión de la UBA en Trenque Lauquen. Ahí ¿quién decide la viabilidad o no de esa extensión? Antes de la existencia de los CPRES lo hacía cada universidad en virtud de su autonomía. Yo tengo una carrera que una facultad hace un convenio con un municipio y vamos a dar abogacía a Trenque Lauquen. Los CPRES cuando se crean, ahí se le ve una utilidad, que es casi la única utilidad que termino teniendo, que es limitar, la interjurisdiccionalidad, entonces, en general los dictámenes del CPRES dicen que las carreras que vienen de otra jurisdicción tienen problemas. Casi nunca los dictámenes dicen que los problemas son lo que ellos creen: que le saca la oferta educativa, que descentraliza. Dicen que el programa que nombraron no tiene bibliografía o que no está claro el docente pero no dicen lo que efectivamente subyace en la base de lo que son los dictámenes de los CPRES y es que no te metas en mi jurisdicción, que ese es el gran ser de los CPRES.

Otra estrategia vinculada al desarrollo de nueva oferta en la región bonaerense es el desarrollo de acuerdos entre las universidades nacionales con sus municipios. En el caso de las universidades públicas, estos convenios se realizan sin mediar ningún tipo de

marco regulatorio dispuesto por la SPU debido a su restricción jurídica para establecer reglas y mecanismos generales en este ámbito. Al respecto, un funcionario de la Dirección General de Educación Superior señala:

Por ejemplo, si yo fuera una autoridad de la Universidad Nacional de La Plata y quisiera dar clases en monte caseros, la SPU no lo puede impedir. Normativamente no lo puede impedir. Yo tengo normativamente un convenio con el municipio que puedo dar clase ahí. Porque el municipio me lo paga, y porque yo tengo autonomía para dar clase donde quiera, por eso soy una universidad nacional y no una universidad regional. Sin embargo, ese dictamen no vinculante te genera problemas. No problemas directos, porque te repito, la normativa no me lo impide. Ahora, si le dicen al intendente: 'bueno, no, no puedes usar la partida educativa'. Toda la oferta regional se pone en contra con que vos des esta carrera en este sitio. Empecemos a pensar que si vos querés una oferta educativa, bueno, no traigas abogacía pero si pensemos arquitectura. Pero estas discusiones no se generan en el CPRES sino en otro lado. En el CPRES las discusiones son, vos te sentás, te viene la propuesta y los técnicos que van al CPRES, los representantes institucionales (el representante nacional no vota y es coordinador) en realidad no votan porque en realidad no hay controversia. Claro, en la práctica, el dictamen termina diciendo no a lo nuevo, por algún subterfugio técnico. Esto que te decía, la bibliografía o no me dicen claramente los términos de la carrera, entonces el dictamen termina diciendo no (...).

Para las universidades privadas, en cambio, el CPRES aparece como un espacio de diálogo y negociación interesante. Esto se evidencia en una frecuente participación de sus rectores en las reuniones plenarias y ordinarias. También, se registra una mayor participación de este sector en el trabajo de organización y formulación de una agenda de trabajo. En la región bonaerense funcionan cinco universidades privadas y la Escuela universitaria de Teología. Se trata de la Universidad Católica de La Plata, la Universidad FASTA, Atlántida Argentina, Notarial y Universidad del Este. También, funcionan un sinnúmero de sedes, subsedes y extensiones áulicas que forman parte de la oferta universitaria de otras regiones, sobre todo de la región metropolitana y centro este. Las universidades con mayor nivel de participación son las universidades Notarial y FASTA. Los representantes de estas universidades presentan una continuidad en la tarea desde 1996 hasta la actualidad y además, muestran una actitud cooperativa en términos de construcción de institucionalidad. Reconocen la existencia distintas problemáticas y en sus intervenciones plantean diagnósticos de política y planificación educativa como es, el observar la expansión inercial del sistema y la necesidad de utilizar criterios que se ajusten a la legalidad para la toma de decisiones en todo lo que al tema de expansión refiere. En palabras del Rector de una universidad privada consultado a propósito de este tema:

Si creo que hay más constancia en la tarea que hacen algunas privadas, sobre todo en el área de evaluación, donde ya han leído muchos casos, que han tenido oportunidad de formar criterio. Concretamente hay dos personas que participan constantemente de todas las reuniones: una es de la universidad Notarial y la otra es de la universidad FASTA. Entonces, ya se forma una cierta práctica, hay criterios que se van homogeneizando sobre qué se puede considerar una oferta consistente. Qué se puede interpretar como conveniencia de realizar tal o cual oferta. Cuando se interpreta que hay superposición o no. Cuando y hasta qué punto un CPRES puede juzgar respecto de la posibilidad que tiene una universidad de realizar la oferta convenientemente. Porque el CPRES no es otra CONEAU, entonces no tiene todos los elementos de evaluación que dan

sustento a un dictamen de este tipo sino tendríamos multiplicidad de órganos de evaluación con distinto criterio. Sobre todo porque la educación a distancia está imponiendo serios desafíos a la evaluación que hace el CPRES a través del Decreto 1047. La educación a distancia que es propuesta tanto por universidades locales como por instituciones extranjeras como Harvard.

Para las universidades privadas, el CPRES constituye un espacio de negociación e información insustituible en la medida que las universidades públicas y las autoridades ministeriales toman nota de sus intereses, demandas y solicitudes. En base a esta interacción con el ámbito público las universidades privadas desarrollan estrategias de conducción corporativa, asociándose entre sí para la resolución de sus cuestiones comunes y para fortalecer su posición frente a situaciones que éstas interpretan como mecanismos de avance y predominio de las universidades nacionales en el funcionamiento del CPRES. Según expresa el Rector de una universidad privada:

La composición del CPRES tiene mayoría de universidades estatales (...) y hasta el momento en todas las votaciones hubo siempre mayoría de las universidades nacionales. La lógica de funcionamiento en las asambleas es por votación. Diría que en algunos temas se maneja espontáneamente el consenso. Pero la votación se usa en los plenarios para autorizar los pedidos que habilita el Decreto 1047 y para votar representantes al Consejo de Universidades de parte del CPRES que siempre son de alguna universidad nacional. De hecho, la práctica ha demostrado que ya traen pre-elegido al candidato y se nombra generalmente un miembro alterno que es de universidades privadas pero en la práctica nunca se convoca al miembro alterno porque suele ocurrir que no va ningún representante al CU del CPRES bonaerense pero el miembro alterno no es convocado (...). En las reuniones, todos tienen el mismo voto salvo las que están en períodos de normalización o que no tienen autorización definitiva, tienen voz pero no tienen voto. Los representantes de nación no votan (...). Generalmente, la que tendría que participar sería la jurisdicción provincial pero en las últimas sesiones del CPRES no ha participado. De cualquier manera, en caso de ir vota porque es miembro pleno del CPRES. Además, han surgido diferentes puntos de conflicto entre algunas universidades privadas del CPRES metropolitano, que el ámbito de gestión privada de la región bonaerense apoya, frente a la posición de distintas universidades nacionales del CPRES bonaerense. Éstos no surgen de cuestiones de procedimiento sino de fondo. En cuestiones de fondo sí hay oposición, hay opiniones divergentes y hay despacho a minoría.

En general, la mirada sectorial de las universidades dificulta la posibilidad de pensar en términos de sistema. Tal como afirma Nosiglia: “los amplios márgenes de autonomía con que cuentan las universidades nacionales entran en tensión con las funciones de gobierno y control que ejerce el Estado para dar direccionalidad al sistema de educación superior” (2011:148). Son dos las funciones elementales que la vigente LES 24.521 prescribe al CPRES: la regulación y planificación del desarrollo a nivel regional. En particular, el CPRES bonaerense no ha incorporado entre sus funciones la planificación como un instrumento básico de orientación y conducción de su gestión. En opinión de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

Se puede analizar la necesidad educativa, el Estado la puede analizar pero no la analiza realmente. Como por ejemplo decir: basta de abogados en la Provincia de Buenos Aires. Pero eso nadie lo dice, en primer lugar porque al CPRES no se le ha dado ese lugar, por lo tanto, no corresponde.

La dificultad para avanzar en el desarrollo de esta capacidad institucional ha sido acompañada por otro problema estructural: la ausencia de un presupuesto propio y la necesidad de recurrir a financiamiento externo para la concreción de proyectos definidos por la SPU. También, se evidencia como otra dificultad importante en el desempeño de esta función el poder relativo de los actores del campo universitario para facilitar u obstaculizar la puesta en marcha de los objetivos gubernamentales junto a la incapacidad de conducción política de los distintos actores estatales para ejercer un liderazgo efectivo y orientar el rumbo del sistema en su conjunto. Según reflexiona un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia, uno de los principales obstáculos para la planificación del desarrollo es la tensión que supone la convivencia de tradicionales y fuertes estructuras universitarias con las condiciones reales educativas que plantean las leyes vigentes:

Hoy por hoy, normativamente el CPRES tiene el problema de no tener funciones ejecutivas y no tener objetos reales sobre el cual es consultado. Hoy no se lo consulta para planificar (...) Discuten, acuerdan y realizan intercambios generalmente centrados en que no se creen nuevas carreras (porque por ejemplo está saturada la oferta de abogacía). Entonces, yo no voy a crear una carrera de abogacía si la región me dice que no. Pero si el CPRES no se reúne para tratar eso o no se reúnen a tiempo es difícil que funcione. Además, asisten universidades pequeñas, privadas y cuando van las universidades nacionales asisten representantes de cuarta línea, no va el rector, no va el secretario del área, sino que va algún técnico de esa secretaria (...). En ese marco, uno de los problemas más importantes a resolver es la tensión entre las condiciones constitucionales de la autonomía de las universidades nacionales y las condiciones reales educativas que establecen las leyes vigentes. Es decir la Ley de Educación Nacional establece que el nivel de educación superior está compuesto por la universidad de gestión estatal, la universidad de gestión privada, las universidades provinciales, los institutos superiores de formación docente, artística, social, técnico profesional y humanística. ¿En dónde lo concertas a esas políticas? (...) el CPRES fue pensado para eso. Entonces, si la universidad está imbricada con su entorno y responde a los procesos socio productivo de la región es probable que esa opinión termine impactando en el dictamen que había en el CPRES. Ahora, si esas instituciones no están vinculadas, en el CPRES no van a estar expresadas esas características y si aparte no discutís nada.

Esta situación, que se presenta como una debilidad institucional del CPRES en tanto organismo público de planificación educativa ha sido interpelada por otros actores estatales y universitarios con la intención de generar una mayor intromisión de los actores que componen el CPRES en la acción pública. En relación a esto, en el año 2002 la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dirigió una solicitud de informes al Poder Ejecutivo, sobre distintos aspectos ligados a la oferta académica universitaria que posee la Provincia de Buenos Aires. La solicitud se ajustó a nueve temas que demandan una mayor injerencia del CPRES en el desarrollo de su misión y exhibe una preocupación específica acerca de las fuentes de financiamiento de las nuevas instituciones educativas. El informe se ocupa de sistematizar las leyes educativas que rigen en la Provincia de Buenos Aires para subrayar la falta de regulación y planificación por parte del CPRES bonaerense en el marco de una creciente expansión del nivel superior en dicha región. Cabe destacar que con anterioridad, la Sindicatura General de la Nación (SiGeN) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) habían reclamado al CPRES una mayor intromisión en las

funciones para las que fue creado y el ajuste al criterio legal para el desarrollo de las mismas.

c) Temáticas tratadas, productos, mecanismos de concertación y actores. Desde su puesta en marcha en 1996, el CPRES bonaerense ha trabajado en el marco de tres comisiones específicas: la comisión de evaluación permanente, la comisión de planificación y después de 2006 en la comisión de educación a distancia. No obstante, de acuerdo con el registro de actas disponible para el CPRES bonaerense entre los años 2006 y 2013 y el testimonio de los actores entrevistados, es posible notar una mayor producción normativa en la comisión de evaluación permanente en relación al trabajo de otras áreas. En función de la importancia que esta comisión ha tenido en la región bonaerense en términos de producción normativa y de convocatoria para la reunión de los actores que componen al CPRES, cabe subrayar que su creación resulta del Decreto 1047/99 en el que se dispone al CPRES como órgano de consulta del Consejo de Universidades.

Desde el punto de vista legal, la opinión del CPRES es requerida “cuando el Consejo de Universidades lo cree conveniente”, siendo el CU el órgano responsable de decidir (incorporando o no las recomendaciones del CPRES) si se autoriza una solicitud de nueva oferta académica. No obstante, según argumentan los testimonios relevados, en los hechos sucede que el CU no solo solicita la opinión del CPRES toda vez que recibe una solicitud de nueva oferta universitaria sino que además ha adoptado sus recomendaciones sin alterar ninguna de las consideraciones allí volcadas.

Los actores consultados destacan la posición de poder que adquirió el CPRES en los últimos años a partir de su influencia en el proceso de toma de decisiones para la expansión del sistema. En este contexto, se interpreta que, para el período analizado, los actores involucrados en evaluar solicitudes de nueva oferta han desarrollado de manera *informal* una función ejecutiva no prescripta en su diseño institucional. Del mismo modo, se evidencia una débil capacidad institucional para pensar al sistema de educación superior en términos de gobierno y planificación.

Este “desvío” en el accionar del CPRES respecto de la normativa es relatado por la Secretaria Académica de una universidad privada que participa de sus reuniones desde 1996. Su testimonio muestra también que en la dinámica del CPRES se produce una “institucionalidad informal” en la medida en que supone la apropiación de prácticas y rutinas no escritas. Los actores en su interacción re-significan las reglas formales instituidas:

En esta situación lo que hace el CPRES es funcionar como un organismo de consulta del consejo de universidades (CU) entonces el CPRES no dice qué hacer, lo que hace es asesorar al CU. Pero uno se olvida de esto en la cotidianeidad de los hechos. Uno dice el CPRES “autoriza” y en realidad lo que debe hacer es sugerir al CU, quien toma la decisión es el CU y quien refrenda es el Ministerio. Lo que sucede, y esto lo ha puesto al CPRES en un lugar de mucho poder, es que el CU habitualmente ha seguido lo que el CPRES ha aconsejado (...) y quienes estamos hace muchos años en el CPRES y hemos ido viendo la evolución y complejización de sus funciones lo vemos con alguna preocupación y esta preocupación tiene que ver con cuestiones de funcionamiento del CPRES. De diferencias entre lo que debería hacer el CPRES y cómo efectivamente funciona. Y lo digo porque lo hemos manifestado a las autoridades, no es un secreto, tiene que ver con que concretamente en la última reunión plenaria hicimos una presentación informal algunos miembros que

tenemos algunos años y continuidad en la tarea manifestando preocupaciones y pidiendo formalmente que se revisen algunas cuestiones que tienen que ver con el funcionamiento.

Esta opinión es apoyada por un funcionario de la Dirección Provincial de Planeamiento Educativo al destacar que:

Las únicas reuniones que se producen son para emitir límites a los movimientos interjurisdiccionales para cuidar su territorio. Para eso ha servido el CPRES históricamente (...). Ahora bien, si los CPRES pasan a tener otra función y pasan a ser un organismo de consulta, de evaluación y un organismo regional de planeamiento vos no podés planificar si no tenés el dictamen de la región. Es decir, invertís el orden. Si fuera así entonces no podés crear una universidad si el territorio no te lo pide. Entonces, si un municipio (...) efectivamente quiere dar educación superior, ese intendente, de esa comunidad, tiene que decirle a la comunidad de al lado que tiene una universidad que lo acompañe, para conformar una voz regional que diga que se cree una nueva universidad. Ahí es probable que vos no repitas las mismas carreras y pueda dar carreras más razonables, que no sean dictadas por la universidad de al lado, pero si no sucede esta consulta y este diálogo regional, esta planificación, esa lógica, si no se invierte esa lógica, si no se le da funciones operativas claras, en lo político, presupuestario.

De acuerdo con la posición de los actores entrevistados, la comisión de evaluación permanente ha concentrado el trabajo desarrollado en las reuniones CPRES en función de una dinámica de “cercamiento” o protección del territorio. Desde este punto de vista, el accionar del CPRES se ha caracterizado por una negativa a la expansión de la oferta en la región muchas veces poco fundada.

También, al observar los 18 dictámenes emitidos desde 2006 a 2013, se aprecia que existe una tendencia a la no autorización de expansión de la oferta académica a partir de la identificación de debilidades de tipo académico o administrativo pero que en ningún caso determina la pertinencia o conveniencia en términos de planificación regional de la oferta. Antes bien, la autorización de una nueva oferta sucede generalmente en partidos caracterizados por la concentración institucional de las universidades de mayor tamaño y tradición.

En términos comparativos, entre 2006 y 2013 el territorio bonaerense registra una mayor cantidad de acuerdos y dictámenes que el resto de las regiones CPRES (Cuadro 1).

Cuadro 1. Cantidad de acuerdos plenarios y dictámenes por región CPRES, 2006-2013.

	Cantidad de acuerdos 2006- 2013.	Cantidad de dictámenes 2006- 2013.
CPRES		
BON	41	18
MET*	16	5
CEE	40	34
CEO	23	12
NEA	25	21

NOA	8	13
SUR	35	32

* Registro desde 1996 - Fuente: elaboración propia.

Los documentos registrados en el cuadro 1 reflejan fundamentalmente las discusiones en el seno de la comisión de evaluación permanente, siendo escasas las referencias al trabajo de otras áreas temáticas. En efecto, se evidencia que 39 de los acuerdos producidos plantean la evaluación de oferta institucional mientras que son solo 2 los acuerdos que introducen el trabajo de otras comisiones e identifican la necesidad de comprometerse a desarrollar una función de mayor planificación.

La concentración del CPRES en esta actividad de evaluación de la oferta ha generado cierta polémica entre los actores universitarios en función de su acción restrictiva. Sobre todo, cuando consideran que su acción no responde al carácter consultivo con el que se instituye en la normativa y el CU aparece como un brazo ejecutor de sus decisiones.

En particular, la interpelación de los actores universitarios en la Provincia de Buenos Aires cobra relevancia cuando se observa el escenario institucional de la región, caracterizada por la concentración de universidades públicas en unos pocos distritos del Gran Buenos Aires mientras que el interior de la región carece de cobertura para absorber la demanda local.

La Provincia de Buenos Aires se organiza en 18 regiones educativas que incluyen cerca de 110 partidos. Allí funcionan un total de 22 establecimientos correspondientes a distintas universidades públicas (sedes, subsedes y facultades regionales) que están localizadas en 17 partidos. Los 93 partidos restantes que componen a la Provincia no tiene presencia de universidades públicas. Es decir, se trata de distritos urbanizados que no disponen de la estructura institucional necesaria para la formación en su territorio de residencia (Cuadro 2).

Este escenario ha llamado la atención de autoridades del Ministerio de Educación de la Nación, a través de la Secretaria de Políticas Universitarias, y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Desde el nivel nacional, entre los años 2009 y 2011, se impulsa una mayor presencia de instituciones universitarias en el interior de la Provincia a partir de la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES).

Los CRES se proponen como centros de formación que ofrece carreras provistas por un consorcio de universidades en asociación con los municipios y poderes locales. Se crean en 2009 a iniciativa del Ministerio de Educación de la Nación para atender las demandas y necesidades educativas del nivel local sin la necesidad de crear una universidad. Una de las características de estos centros de formación es la creación de oferta en función de la demanda de distintos municipios que no tienen universidades públicas y de las necesidades productivas de la región.

En línea con este programa de expansión universitaria, para los funcionarios de la Secretaria de Políticas Universitarias, la posibilidad de instalar oferta universitaria en el interior de la Provincia de Buenos Aires ha resultado de especial interés. Con el objetivo de desconcentrar el actual esquema institucional se habría identificado ciertos municipios con capacidad productiva y determinadas áreas de vacancia. En palabras de uno de sus funcionarios técnicos:

La Provincia de Buenos Aires es un territorio enorme donde no está ni de lejos desarrollado el potencial que tiene para la educación superior (...). De hecho hay áreas de vacancia importantes que hasta ahora no están desarrolladas. Tenemos la esperanza de que este programa de expansión ayude a dar más organicidad y racionalidad a la expansión del sistema dentro de la jurisdicción.

En el marco de esta iniciativa oficial, el programa de expansión universitaria, se propone la creación de dos centros de formación: uno en la ciudad de Tres Arroyos y otro en la región sudeste (partidos de Balcarce, Coronel Vidal, De la Costa, Dolores, General Alvarado, General Guido, General Madariaga, General Lavalle, General Pueyrredón, Maipú, Pinamar, Tordillo, Villa Gesell). Desde el punto de vista de un funcionario técnico de la Secretaria de Políticas Universitarias, ciertas universidades también tienen interés en desarrollar centros de formación en áreas potencialmente productivas:

En la región bonaerense se está considerando la incorporación del sector productivo al entorno educativo. Esto tiene que ver con las propias estrategias institucionales de las universidades que llevan a relacionarse, ora porque son demandas por sectores industriales como por también buscar fuentes alternativas de financiamiento de las propias instituciones que buscan mancomunarse en proyectos conjuntos con la industria. Además hace al propio saber universitario vincularse con las realidades productivas. En general hay fuerte vocación por parte de aquellas universidades que tienen áreas tecnológicas que tienen vocación de vincularse al sector industrial.

Asimismo, en febrero de 2013, el Secretario de Políticas Universitarias en conjunto con la gobernación bonaerense, presentó un proyecto en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires para impulsar una mayor presencia de universidades en el interior de la Provincia a partir de la creación de distintos centros de formación regional. Esta iniciativa parece recibir apoyo por parte de distintos actores universitarios y autoridades provinciales¹¹. De acuerdo con ello, el rector de la Universidad Nacional de La Plata, señala:

Hacer llegar la oferta educativa universitaria especialmente pensada de acuerdo a las requerimientos de cada región, servirá de herramienta para impulsar el desarrollo estratégico de cada distrito.

¹¹ <http://www.eldia.com.ar/edis/20130226/Impulsan-presencia-universidades-interior-bonaerense-20130226190808.htm>

Cuadro 2. Territorio según tamaño de la población de 18 a 24 años que concentra y oferta de instituciones de educación superior (*), 2010.

Instituciones de nivel superior					
Territorio ¹²		Universidades		Instituciones terciarias	
Tamaño de la población de 18-24 años		Público	Privado	Público	Privado
Grande					
Olavarría	11,83 (11%)	UNICEN	-	2	7
Tandil	14,31 (12%)	UNICEN	-	2	7
Mediano					
Bahía Blanca	38,17 (13%)	UNS, UTN y UPSO		2	17
Pergamino	10,96 (10%)	UNNOBA	-	3	4
Pequeño					
La Plata	84,5 (13%)	UNLP, UTN, UNIPE	UCALP, Notarial	6	25
Gral. Pueyrredón	66,9 (10%)	UNMP	Universidad Notarial, Escuela Argentina de Teología, Universidad Santo Tomás de Aquino (USTA)	2	20
Pilar	36,6 (12%)	-	Austral	1	2

(*) El análisis no considera las sedes, subsedes, extensiones áulicas y Centros Regionales que funcionan en esta región.

¹² El territorio se clasifica como grande, mediano o pequeño en función de la superficie por kilómetro cuadrado. De acuerdo con ello, el territorio es grande si tiene una superficie territorial mayor a los 4000 km². Es mediano si la superficie territorial está entre los 2000 y 4000 km² y es pequeño si el territorio no supera los 2000 km². En base a esta clasificación, en la categoría territorio grande está Olavarría con una superficie territorial de 7.715 km² y Tandil con una superficie de 4935 km². En la categoría territorio mediano se ubican los partidos de Bahía Blanca (2300 km²) y Pergamino (2950 km²). Por último, se define a los partidos de La Plata (943 km²), General Pueyrredón (1460 km²) y Pilar (360 km²) como territorios pequeños en función de su menor superficie territorial.

d) Actores e instituciones que intervienen en el gobierno multinivel. El diseño institucional del CPRES facilita la reunión de diversos actores en un mismo espacio de negociación. Según indica la normativa vigente, el CPRES funciona a partir de la representación y actividad desempeñada por los actores que lo componen. Estos actores se sitúan en distintos niveles de gobierno y pertenecen a ámbitos de gestión pública y privada. En este marco se identifica la presencia de tres tipos de actores: estatales, para-estatales y sociales. Los actores estatales están representados por el Estado nacional (Ministerio de Educación a través de la Secretaria de Políticas Universitarias) y los niveles subnacionales de gobierno: las jurisdicciones provinciales y municipios. La categoría de actor para-estatal se adopta para significar a “todas las autoridades académicas, estatales y no estatales, dado que todas (de diversa manera los de las instituciones 'públicas' y los de las 'privadas') se diferencian del funcionario público típico, pero todas –al mismo tiempo– sufren restricciones, obligaciones impuestas por el Estado y un control estatal, que no permite confundirlos con actores sociales que, típicamente, actúan con un mayor grado de autonomía con respecto al Estado”. En esta categoría se ubica al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al Consejo de Universidades (CU), y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). El grupo de actores sociales está integrado por universidades de gestión pública y privada que componen a cada una de las regiones y también otras organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la construcción institucional del organismo (Cuadro 3).

Cuadro 3. Niveles de gobierno y actores estatales, sociales y paraestatales que participan en cada uno, 2013.

Actores estatales		Actores sociales y para- estatales
Nacional	CPRES/ Secretaria de Políticas Universitarias/Ministerio Educación de la Nación	Universidades nacionales, CU CIN
Provincial	Dirección de Educación Superior	Instituciones de Educación Superior No Universitarias, universidades privadas, CRUP
Municipal	Gobiernos locales: Intendencias	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Educación Superior N° 24.521

IV) LA INCIDENCIA DEL CPRES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acuerdo con la manera en la que las funciones del CPRES están enunciadas en la Ley de creación, su diseño contempla aspectos vinculados con la articulación a nivel regional (artículo 10), la coordinación y consulta del sistema universitario (artículo 71), la planificación de estrategias y definición de políticas universitarias en tanto representante legal del CU (artículo 72). También cuando indica que el CPRES debe “analizar los requerimientos regionales de formación de recursos humanos a nivel universitario y no-universitario, de grado y posgrado, y proponer planes y acciones para satisfacer dichas necesidades” (Resolución 602/95) lo que supone es el desarrollo de acciones propositivas para el nivel regional.

En las bases para la constitución del CPRES que dispone la Ley y la Resolución 602/95 se indican funciones de coordinación e implementación: difusión y divulgación de actividades referidas al planeamiento de la educación superior. La organización de Jornadas de intercambio para el desarrollo regional. Sin embargo, en la práctica y a pesar de las amplias disposiciones de estas normas, la injerencia del CPRES en la elaboración de la política sectorial se ha visto acotada a algunas funciones específicas. Al analizar su participación efectiva se verifica que, entre los años 1996 y 2013, no ha logrado imponer temas en la agenda gubernamental del sector ni han participado de manera activa en la formulación de alternativas de políticas. No obstante, un avance en este sentido lo constituye la creación de los Consejos Regionales de Educación Superior (CRES), propuestos y consensuados en el seno del CPRES a partir de una serie de acuerdos intergubernamentales (entre los municipios, las jurisdicciones provinciales y gobierno nacional).

Los CRES se crean con dos propósitos. Uno explícito y otro implícito. El propósito explícito es incrementar las oportunidades de acceso a la educación superior a partir de la identificación de necesidades y demandas locales y regionales, intentando superar las alternativas de fragmentación del sistema, de creación de instituciones sin planificación y la proliferación de ofertas basadas sólo en la demanda directa. El segundo propósito, de carácter implícito, procura observar la tensión existente entre las exigencias impuestas por los estándares de calidad y el financiamiento público de las universidades. En ese sentido, la creación de centros que nuclea oferta de distintas instituciones busca optimizar recursos económicos y humanos a nivel regional con la intención de evitar una expansión inercial del sistema en términos de financiamiento público. La presentación pública de este plan, en noviembre de 2010 y su posterior aprobación con la Resolución 1368/2012, puede interpretarse como un intento de la Secretaría de Políticas Universitarias por reimpulsar las funciones de planificación educativa y la proliferación de oferta basada sólo en una demanda directa, es decir, sin atender criterios de necesidades y demandas integrales a nivel regional. No obstante, esta experiencia es apenas reciente como para analizar sus fundamentos y efectos de manera precisa y acabada.

La participación del CPRES en términos de articulación del sistema tampoco permite entrever un rol protagónico, aunque durante los últimos años se avanzó gradualmente hacia un sistema de acuerdos interjurisdiccionales entre ámbitos universitarios y no universitarios para la articulación de carreras de pregrado y grado.

Respecto de la instancia de coordinación, la participación del CPRES ha sido aún más acotada debido a que no ha logrado mecanismos institucionales para la coordinación

intergubernamental. En términos generales, los actores estatales han operado como unidades independientes entre sí.

En base a lo expuesto, es posible afirmar que la incidencia del CPRES en la elaboración e implementación de políticas sectoriales ha sido escasa. La intervención de los Consejos se limita a la evaluación de ofertas de creación de sedes y subsedes fuera de la región CPRES de pertenencia, y de acuerdo con los dictámenes emitidos las discusiones allí volcadas expresan un proceso de toma de decisiones que luego adopta el Consejo de Universidades para ejecutar políticas. No obstante, las decisiones emitidas por el CPRES han sido, en la mayoría de los casos, respetadas por el Consejo de Universidades.

En este marco, es preciso advertir que este mayor “decisionismo” derivado del trabajo de la comisión de evaluación permanente ha posibilitado al CPRES funcionar como organismo de implementación, en la medida que determina las condiciones de posibilidad para la configuración de opciones de política. No obstante, esta dinámica interna del CPRES no ha operado de forma sistemática y ello ha dificultado el desarrollo de estructuras permanentes de coordinación interinstitucional. Antes bien, el proceso de decisiones se ha caracterizado por una demanda externa al propio CPRES por parte de las universidades para crear oferta o de otros actores estatales para evaluar una oferta en curso.

En este escenario, también se evidencia un rol preponderante del ejecutivo nacional en relación a la participación de los ministerios de educación provinciales. El nivel nacional se ha desempeñado como un actor clave para la estructuración de la agenda y para la convocatoria al espacio de reunión que habilita el CPRES.

La trayectoria del CPRES durante estos años muestra que se ha avanzado en una función no prevista en la normativa como la capacidad informal, derivada de su práctica, de decidir si es preciso crear nueva oferta a nivel regional. También, se evidencia que esta región no ha logrado conformarse como estructuras de implementación en función de la débil participación como organismo de planificación y de las diversas deficiencias institucionales que ha presentado, entre ellas, la carencia estructural de un presupuesto propio.

La experiencia en territorio bonaerense parece indicar que los CPRES funcionan como “escenarios” o “arenas”, entendiendo a éstos como ámbitos institucionales donde los actores – en principio, ministerio nacional y ministerios provinciales – se encuentran, se enfrentan, negocian y, eventualmente, acuerdan.

V) REFLEXIONES FINALES

El caso del CPRES bonaerense nos invita a pensar el proceso político de elaboración de políticas universitarias en nuestro país. Nos plantea también la necesidad de esclarecer los alcances y los límites, las restricciones y las oportunidades, las condiciones de posibilidad y de sostenibilidad de las políticas que desde los años '90 a la fecha –con sus continuidades y sus rupturas- se han venido llevando adelante. En el camino, esta indagación también ayuda a enfocarnos en las capacidades políticas, institucionales,

técnicas y administrativas que el Estado argentino posee o adolece, aquellas que dispone con eficacia y transparencia, o aquellas que malgasta con desdén u opacidad.

La consideración de este derrotero puede resumirse en una serie de cuestiones abiertas que sería bueno no olvidar cada vez que nos abocamos a estudiar un campo de políticas determinado. Primera cuestión: ¿Qué podemos lograr a través de una política pública?; Segunda: ¿Qué podemos lograr a través de una política pública en la Argentina?; Tercera: ¿Qué podemos lograr a través de una política pública -en la Argentina- de educación superior? Es fácil plantear estas preguntas, contestarlas en cambio es un poco más arduo.

En estas notas tomamos como caso de análisis el Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) de la región bonaerense y ubicamos su estudio en el marco del debate sobre las condiciones de gobernabilidad/gobernanza. Nuestro argumento analítico principal señala que una noción de gobernanza exclusivamente caracterizada en términos de exigencias de coordinación/cooperación/negociación es insuficiente para garantizar condiciones adecuadas de gobernabilidad si no cuenta con instrumentos capaces de moldear los incentivos -positivos y negativos- de los actores. A nuestro juicio, el análisis empírico del CPRES bonaerense ha permitido mostrar que sus atribuciones jurídicas formales sin un correlato efectivo en términos de instrumentos de poder ha sido insuficiente para garantizar la gobernabilidad del sistema de educación superior a escala regional.

De manera más específica cabe destacar que el CPRES se crea como un organismo de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para ejercer la coordinación y regulación sistémica de la educación superior argentina. Sin embargo, esta meta inicial, señalada en el diseño institucional que instituye al CPRES se modificó en el curso de su implementación en función de un conjunto de limitaciones institucionales visibles en tres conjuntos de constreñimientos:

Primero, el CPRES ha enfrentado opciones estratégicas en el marco de variables estructural económicas que han fijado los límites de su acción en función de la disponibilidad de recursos a nivel nacional y de la voluntad y capacidad del gobierno para dinamizar al sector.

Segundo, los condicionamientos derivados del contexto, del desempeño efectivo e institucionalidad del CPRES como consecuencia de la relación entre las reglas formales que dan lugar a la institución y las reglas informales (rutinas o patrones de interacción regulares no prescritos) que resultan de la organización desarrollada por los actores involucrados en el quehacer cotidiano del CPRES. En estas condiciones se puede afirmar que una institución no se define por “el hecho de ser perdurable en el tiempo sino que su relevancia la obtiene con la adquisición de valor y si su mantenimiento se convierte en una meta fundamental para sus miembros” (Leiras, 2003b: 31; Levitsky, 2001: 34 en Couthino, 2007: 20). Entre los miembros de la comunidad universitaria, la organización y sentido de su interacción se ha expresado en términos de cooperación y/o conflicto. Para el caso de los niveles subnacionales de gobierno (el gobierno provincial) la estrategia manifiesta ha sido la no colaboración y una clara ausencia dentro de las instancias de participación formales que dispone el CPRES.

Tercero, las características propias de la estructura institucional de cada organización, de fuerte base burocrática, dificultaron el ejercicio de coordinación y articulación entre los actores en el curso de la implementación.

En términos legales, el CPRES se pensó como un ámbito de planificación y coordinación de la educación superior en el nivel regional. Sin embargo, en su puesta en funcionamiento se muestra como un organismo sensible frente a los cambios impuestos por el contexto y las diversas metas políticas definidas por los distintos partidos y gobiernos que asumieron su conducción. Asimismo, aparece como un organismo con capacidades institucionales limitadas en la medida que no ha logrado fortalecer los mecanismos institucionales técnicos de coordinación y articulación para lo que ha sido instituido. Uno de los aspectos de mayor relevancia en términos de debilidad institucional se visualiza en la carencia de una estructura presupuestaria propia, de recursos técnicos y administrativos necesarios para proyectar la evolución de su gestión, para negociar intereses y efectivizar acciones concretas de regulación de acuerdo con lo que su normativa indica.

De este modo, el análisis efectuado permite problematizar el diseño institucional que instituye al CPRES como autoridad de nivel intermedio. Al examinar su desarrollo en territorio bonaerense se observa su adecuación a una política de centralización a nivel nacional antes que a una efectiva descentralización del poder en las jurisdicciones provinciales.

No obstante, el análisis resalta que un grupo de universidades identificó en el CPRES un espacio conveniente de reunión y negociación. En efecto, en su activa participación subyace una intención cooperante para mejorar su funcionamiento.

Desde su puesta en marcha, el logro de mayor importancia es su reconocimiento como un organismo de regulación que formalmente reúne al conjunto diverso de actores en un mismo espacio de diálogo. Este espacio se instituye como un espacio de poder y negociación en el que se dirimen intereses, establecen prioridades de acción y los conflictos se hacen explícitos.

En términos políticos, ha operado como un organismo de amortiguación de conflictos abriendo un espacio de diálogo que habilita nuevas formas de acción pública y mediación entre las instituciones.

Finalmente, es preciso subrayar que el CPRES se instituye con la intención de mejorar la articulación y eficiencia interna del sistema, introduciendo para ello cambios en las prácticas organizacionales. Este aspecto resulta de una importancia clave en términos de construcción institucional, en un trasfondo político caracterizado por la preeminencia de debates en torno a la centralización-descentralización del sistema educativo, que ha tomado fuerza en los últimos años con las reformas de las estructuras educativas. Precisamente, la incorporación de una figura como el CPRES pone este problema en evidencia debido a que su institucionalidad supone un desafío en términos de cultura organizacional y modernización de la gestión pública.

EL CPRES bonaerense evidencia limitaciones estructurales y funcionales para su institución como efectiva estructura de implementación. Su estructura organizacional se sostiene a partir de dos tipos de recursos: la capacidad de conducción técnico-política

del ministerio nacional, y las reglas, rutinas y patrones de comportamiento desarrollados por los actores universitarios. Es en este juego de influencias mutuas, entre las normas instituidas y las reglas de juego que habilitan los actores involucrados en su actividad, en el que se dirime su funcionamiento.

Para concluir, se destaca la necesidad de ampliar y profundizar los aportes y temas derivados de este trabajo en estudios posteriores. Una de los temas posibles de abordar en investigaciones futuras es la tensión en la relación nación-provincias. En esta investigación se sugiere que existe una tensión subyacente al funcionamiento del CPRES, vinculada a los intereses, estrategias e incentivos utilizados por las autoridades gubernamentales del nivel nacional para impulsar o imponer sus posiciones en el marco de estos escenarios de coordinación intergubernamental.

Una segunda cuestión de interés es profundizar el análisis en torno al papel que juegan las jurisdicciones provinciales en la implementación de políticas educativas, y en particular, respecto de su participación o ausencia en el funcionamiento de organismos colegiados de carácter interjurisdiccional que impliquen la puesta en marcha de recursos y mecanismos de coordinación para las autoridades subnacionales y que permitan el fortalecimiento de espacios de negociación en ámbitos institucionalizados. En este sentido, sería interesante avanzar en la identificación y diferenciación de distintos tipos de reglas que se ponen en juego al momento de producir acuerdos, y que en muchos casos dominan la escena política y las estrategias desplegadas por cada uno de los actores. Un tercer grupo temático puede surgir del sentido territorial de la acción de gobierno, y de nuevas formas de acción pública que recuperan las prácticas sociales y políticas que se generan al interior de un territorio. En base a una figura que supone al territorio como determinante para la acción política es posible pensar en la construcción de instituciones e identidades colectivas. Una última línea de estudio a desarrollar puede plantearse desde la perspectiva más amplia del gobierno descentralizado en un sentido territorial: en el marco de este trabajo se ha abordado el funcionamiento del CPRES en tanto espacio de construcción institucional para la implementación de políticas educativas en el nivel superior. No obstante, el análisis sobre la cuestión de coordinación excede el estudio particular de este caso debido a que existen otros organismos donde pueden identificarse mecanismos interinstitucionales de coordinación, como se observa en las agencias de control gubernamental y parlamentario creadas también durante las reformas estructurales de los años noventa. Otros casos resultan del estudio de los múltiples mecanismos de negociación utilizados por organismos gubernamentales: el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional. Analizar su funcionamiento puede contribuir a profundizar la indagación teórica en torno al tema de la coordinación intergubernamental, aquí referido para el campo de la educación superior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, A. (2000), *Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Acuña, C. y Mariano Tommasi (1999), "Some reflections on the Institutional Reforms required for Latin America", en *YCIAS Working Paper Series*, April 16 and 17, pp. 24-56.

- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, México, FCE, 1992.
- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Allison, Graham T. (1969), "Modelos conceptuales: La crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México DF, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1993.
- Bobbio, Norberto, *Estado, Sociedad y Gobierno*, México, FCE, 1990.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia* (1984), México, FCE, 1986.
- Bobbio, Norberto & Nicola Matteucci (2007), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Calderón, Fernando & Mario R. Dos Santos, "Las Estrategias de Gobernabilidad en la Crisis", PNUD-UNESCO-CLACSO, BsAs, Junio de 1994.
- Camou, Antonio, "Tres miradas sobre la (in)gobernabilidad: eficacia, legitimidad y estabilidad política", capítulo incluido en el libro *Ciencia política: nuevos contextos, nuevos desafíos. Bases del análisis político*, coordinado por el Dr. Freddy R. Maríñez, México, en prensa (2010).
- Coutinho María Eugenia (2007), "Configuración y Dinámica de la Presidencia Institucional en la Argentina", Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina.
- Deutsch, Karl W., "Cambios importantes en las ciencias políticas: 1952-1977", en *Revista Ciencia y Desarrollo*, México, CONACYT, Julio-Agosto de 1981, No.39.
- Easton, David, *Esquema para el Análisis Político* (1965), Bs. As, Amorrortu, 1989.
- Flisfisch, Ángel, *Gobernabilidad y consolidación democrática*, Santiago, FLACSO, 1987.
- Gallie, William, *Philosophy and Historical Understanding*, New York, Schocken Books, 1964.
- García Delgado, Daniel, "La gobernabilidad en las consolidaciones débiles: el caso argentino" *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO-Ecuador, Vol. 1, N° 1, 1991, Segunda Época.
- Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos* (1987), México, Fontamara, 1992.

González Giselle (2013), “El gobierno territorial de la educación superior: el rol del Consejo de Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011)”, Tesis de Doctorado no publicada, Universidad de San Andrés, Doctorado en Educación, Buenos Aires, Argentina.

Gourevitch, Peter, *Políticas Estratégicas en Tiempos Difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales* (1986), México, FCE, 1993.

Haggard, Stephen & Robert Kaufman, *The Politics of Economics Adjustment*, Princeton University Press, 1992.

Haggard, Stephen & Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, 1995.

Hall, Peter, *El Gobierno de la Economía. Implicaciones de la intervención estatal en la economía de Gran Bretaña y Francia* (1986), Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

Hirschman, Albert (1970), *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, México, FCE, 1977.

Huntington, Samuel P., *El Orden Político en las Sociedades en Cambio* (1968), BsAs, Paidós, 1972.

Kohli, Atul, *Democracy and Discontent. India's growing crisis of governability*, Cambridge University Press, 1990.

Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas* (1980), México, MAP & Miguel Angel Porrúa, 1991.

Luhmann, Niklas, "Complejidad y Democracia", en *Teoría de los sistemas sociales (artículos)*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.

Lukes, Steven, *El Poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI, 1985.

Mayntz, Renate 2006 “Governance en el Estado moderno” en Revista *Postdata* N° 11.

Merton, Robert K. (1968), *Teoría y Estructura Sociales*, México, FCE, 1987.

Nelson, Joan (edit.), *Crisis Económica y Políticas de Ajuste* (Princeton University Press, 1990), Colombia, Norma, 1994.

Nelson, Joan M. et al, *Intricate Links: Democratization and Markets Reforms in Latin America and Eastern Europe*, New Brunswick, Transaction, 1994.

Nosiglia, María Catalina (2011), “Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina”, en Raquel San Martín, (ed.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, UNESCO - Universidad de Palermo, pp. 135-163.

Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo, "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación" (1977), en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.

Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en Norberto Bobbio et al., *Diccionario de Política*, (Segunda Edición, 1983), Suplemento, México, Siglo XXI, 1988.

Pressman, L. Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (1984), Fondo de Cultura Económica, México.

Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" (1987), *Revista Mexicana de Sociología*, N°2, Abril-Junio de 1988.

Sartori, Giovanni (Comp.), *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Schmitter, Philippe C., "La Mediación entre los Intereses y la Gobernabilidad de los Regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la Actualidad", en Susan Berger (comp.), *La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental* (1981), Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Tamayo Sáez, Manuel (1997), "El análisis de las políticas públicas", en Roberto Bañon y Eduardo Carrillo (eds.), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza, pp. 120-139.

Torres-Rivas, Edelberto, "La democracia y la metáfora del buen gobierno", en *Polémica*, San José de Costa Rica, N°17, 1993^a.

Torres-Rivas, Edelberto, "América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*, Caracas, N°128, Noviembre-Diciembre de 1993^b.

Weber, Max, *Economía & Sociedad*, México, FCE, 1987.

Wright, Deil, S. (1997) *Para Entender las relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México.

FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS

Argentina, Presidencia de la Nación (1999), Decreto N°1047: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1995), Ley N° 24.521: Ley de Educación Superior.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1995), Resolución N° 602: Resolución Ministerial.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2012), Resolución N° 1368:
Resolución Ministerial.